



Berne, le 23 janvier 2026

Note à l'attention de la CdF-N

25.063 MFC. Programme d'allégement budgétaire 2027 de la Confédération

« Introduction d'un impôt sur les gains immobiliers pour les particuliers au niveau fédéral »

1 Proposition

Sous le titre « Introduction d'un impôt sur les gains immobiliers pour les particuliers au niveau fédéral », le proposant demande la suppression de l'exception prévue dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) pour les gains immobiliers provenant de la vente d'un bien immobilier faisant partie de la fortune privée ou d'un bien immobilier agricole ou forestier.

L'imposition proposée de ces gains immobiliers doit s'inspirer des dispositions applicables aux cantons, régies par l'article 12 de la loi sur l'harmonisation des impôts (LHID).

2 Mandat du secrétariat de la commission

Conformément au mandat du secrétariat de la commission des finances du 14 janvier 2026, l'administration doit :

1. formuler une proposition concrète pour la mise en œuvre de la demande au niveau législatif ;
et
2. présenter les conséquences financières de la mesure sur les postes budgétaires concernés pour les exercices 2027-2029.

Pour les raisons décrites ci-après, ces deux sous-mandats ne peuvent actuellement être remplis que partiellement.

3 Contexte : imposition des gains immobiliers dans le droit en vigueur

Au niveau fédéral, les gains immobiliers ne sont imposés que s'ils font partie de la fortune commerciale. Dans ce cas, ils sont soumis à l'impôt fédéral direct (IFD) sur le revenu ou le bénéfice ordinaire. Les gains provenant de la vente de biens immobiliers faisant partie de la fortune privée sont exonérés d'impôt au niveau fédéral conformément à l'[art. 16 al. 3, LIFD](#). Les gains provenant

de la vente de biens immobiliers agricoles et forestiers sont également exonérés d'impôt au niveau fédéral (art. 18, al. 4, LIFD).

À l'[art. 12 LHID](#), la Confédération impose aux cantons d'imposer les gains immobiliers. Elle leur laisse toutefois le choix entre deux modèles d'imposition :

- Dans le système moniste, conformément à l'art. 12, al. 1, en relation avec l'al. 4 LHID, tous les gains immobiliers sont soumis à un impôt spécial, appelé « impôt sur les gains immobiliers ». Celui-ci est prélevé tant sur les gains des personnes physiques que sur ceux des personnes morales, et donc aussi bien sur les gains provenant de biens immobiliers faisant partie de la fortune privée que sur ceux provenant de biens immobiliers faisant partie de la fortune commerciale. Pour que le système moniste puisse être appliqué, il faut que les cantons excluent ces gains immobiliers de l'impôt sur le revenu et sur le bénéfice (ZH, BE, UR, SZ, NW, BS, BL, TI, JU) ou qu'ils imputent l'impôt sur les gains immobiliers sur l'impôt sur le revenu et sur le bénéfice (GE).
- Dans le système dualiste (LU, OW, GL, ZG, FR, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, VD, VS, NE), seuls les gains immobiliers résultant de la vente d'un immeuble faisant partie de la fortune privée ou d'un immeuble agricole ou forestier, ainsi que des parts y afférentes, sont soumis à l'impôt sur les gains immobiliers en vertu de l'art. 12, al. 1, LHID. En revanche, les gains immobiliers provenant de la vente de la fortune commerciale (indépendants ou personnes morales) ou du commerce immobilier professionnel (bénéfices réalisés par un agent immobilier dans l'exercice de sa profession) sont soumis à l'impôt ordinaire sur le revenu ou le bénéfice et ajoutés aux autres revenus ou bénéfices.

Gains immobiliers réalisés lors de la vente	Confédération	Cantons monistes	Cantons dualistes
des terrains du patrimoine privé	Exonérés d'impôt	Impôt sur les gains immobiliers	Impôt sur les gains immobiliers
des terrains agricoles et forestiers	Exonérés d'impôt	Impôt sur les gains immobiliers	Impôt sur les gains immobiliers
des terrains du patrimoine commercial	Impôt sur le revenu ou sur les bénéfices	Impôt sur les gains immobiliers	Impôt sur le revenu ou sur les bénéfices

4 Recommandation du groupe d'experts chargé de l'examen des tâches et des subventions

En ce qui concerne les mesures relatives aux recettes, le groupe d'experts (rapport du groupe d'experts, chiffre 6.1, p. 54) a proposé comme troisième priorité d'examiner l'imposition des gains immobiliers privés au niveau national, après la suppression des avantages fiscaux liés aux retraits de capitaux dans le cadre de la prévoyance vieillesse et la suppression des exceptions et des taux réduits de TVA. Une minorité du groupe d'experts souhaitait renoncer à l'examen d'un impôt sur les gains immobiliers au niveau fédéral, car elle y voyait une concurrence pour la substance fiscale des cantons et craignait une surimposition des revenus de la fortune.

En ce qui concerne la base constitutionnelle, le rapport du groupe d'experts (chiffre 6.3, p. 54) s'appuie sur la première évaluation de l'Administration fédérale des contributions (AFC) et de l'Office fédéral de la justice. Selon ces derniers, l'[art. 128, al. 1, let. a, Cst.](#) constitue une base constitutionnelle suffisante pour l'imposition des bénéfices provenant de la vente d'immeubles faisant partie de la fortune privée. Cela vaut indépendamment du fait que l'imposition soit effectuée séparément ou dans le cadre de l'impôt ordinaire sur le revenu. Dans tous les cas, il convient toutefois de tenir compte du taux d'imposition maximal de 11,5 % prévu par la Constitution pour l'impôt fédéral direct des personnes physiques.

5 Questions conceptuelles à clarifier dans le cadre d'un éventuel projet législatif

Le Conseil fédéral n'ayant pas donné suite à l'impôt fédéral sur les gains immobiliers comme élément possible du train de mesures d'allègement fiscal 27, la recommandation du groupe d'experts de soumettre cet impôt à un examen approfondi n'a pas été mise en œuvre.

Un tel examen approfondi serait nécessaire pour définir les modalités concrètes de l'impôt fédéral sur les gains immobiliers et les transposer dans un projet de loi. Cet examen devrait être mené en collaboration avec des représentants des cantons afin de pouvoir tirer parti de leur savoir-faire en matière d'exécution fiscale. L'objectif serait de concevoir l'impôt fédéral sur les gains immobiliers de manière à ce qu'il génère le moins possible de frais d'exécution supplémentaires par rapport aux frais d'exécution des impôts cantonaux sur les gains immobiliers.

À cet égard, il faudrait notamment fixer des valeurs de référence dans les domaines suivants en vue de la conception de l'impôt fédéral sur les gains immobiliers :

- En ce qui concerne l'**objet fiscal** (cf. [art. 12, al. 1 et 4, LHID](#)), les questions suivantes se posent :
 - L'impôt fédéral sur les gains immobiliers doit-il être conçu sur la base du modèle moniste ou dualiste ?
 - L'impôt fédéral sur les gains immobiliers doit-il s'appliquer non seulement aux gains provenant de la vente d'immeubles faisant partie de la fortune privée, mais aussi aux gains provenant de la vente d'immeubles agricoles et sylvicoles ? Selon le droit en vigueur, les gains provenant de la vente d'immeubles agricoles et sylvicoles sont exonérés d'impôt au niveau fédéral ([art. 18, al. 4, LIFD](#)). Au niveau cantonal, ces gains sont soumis à l'impôt sur les gains immobiliers ([art. 12, al. 1, LHID](#)). Si les gains provenant de la vente de biens immobiliers privés sont désormais également soumis à l'impôt sur les gains immobiliers au niveau fédéral, il serait logique, dans un souci d'harmonisation fiscale verticale, que les gains provenant de la vente de biens immobiliers agricoles et sylvicoles soient également soumis à cet impôt.
 - L'introduction de l'impôt fédéral sur les gains immobiliers doit-elle être l'occasion d'harmoniser horizontalement et verticalement l'imposition des gains immobiliers en prescrivant, selon le modèle choisi au niveau fédéral dans la LHID, soit le modèle moniste, soit le modèle dualiste ?
- Lors de la fixation du **barème fiscal**, il convient de respecter le taux maximal de 11,5 % prévu à l'[art. 128, al. 1, let. a, Cst.](#) Dans ce cadre, le barème fiscal devrait être fonction du montant du bénéfice et de la durée de possession. À titre de comparaison, la majorité des cantons appliquent un barème fiscal progressif assorti de majorations pour les durées de possession courtes et de réductions pour les durées de possession longues. Les autres cantons appliquent des barèmes dans lesquels les taux d'imposition diminuent avec la durée de possession. En tenant compte de la durée de possession, les cantons se conforment notamment à la disposition (non motivée par des raisons fiscales) de l'[art. 12, al. 5, LHID](#), selon laquelle les gains immobiliers réalisés à court terme doivent être imposés plus fortement. Lors de la fixation du barème de l'impôt fédéral sur les gains immobiliers, il convient par ailleurs de noter que, conformément à l'[art. 128, al. 2, Cst.](#), la Confédération doit tenir compte de la charge fiscale résultant des impôts directs des cantons et des communes.
- En ce qui concerne le **calcul des impôts dans le temps**, il convient de déterminer si les gains immobiliers réalisés au cours d'une période fiscale sont imposés individuellement ou collectivement. La majorité des cantons imposent l'impôt sur les gains immobiliers individuellement.

- Enfin, la question se pose de savoir comment traiter les **plus-values générées avant l'entrée en vigueur de la révision de la loi**. Sans disposition transitoire, l'impôt fédéral sur les gains immobiliers se baserait sur le même calcul du gain que l'impôt cantonal sur les gains immobiliers, même si le bien immobilier concerné a été acquis avant l'introduction de l'impôt fédéral sur les gains immobiliers.
- Une autre possibilité serait d'adopter une **réglementation transitoire** qui limiterait l'impôt sur les gains immobiliers aux gains réalisés après la révision de la loi. Les recettes supplémentaires ne seraient alors perçues que successivement. Elles seraient encore plus retardées dans le temps si la réglementation transitoire ne soumettait à l'impôt que les gains immobiliers provenant de biens acquis après l'entrée en vigueur de la révision de la loi.

La LHID contient en revanche des dispositions uniformes concernant l'**aliénation de immeubles** (cf. [art. 12, al. 2, LHID](#)) et le **report de l'impôt** (cf. [art. 12, al. 3, LHID](#)), auxquelles l'impôt fédéral sur les gains immobiliers devrait également se conformer.

5 Estimation des conséquences financières

Si la Confédération adoptait le système dualiste, les recettes provenant des gains immobiliers réalisés lors de la vente de biens immobiliers privés et de biens immobiliers agricoles et sylvicoles devraient être estimées pour l'impôt fédéral sur les gains immobiliers. Dans le cadre d'un système moniste, les recettes provenant de la vente de tous les immeubles devraient être estimées à partir des gains immobiliers, déduction faite des pertes de recettes fiscales sur le revenu ou le bénéfice résultant de l'exclusion des gains immobiliers provenant d'autres actifs commerciaux de la base de calcul de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les gains immobiliers.

Le barème fiscal peut être échelonné en fonction du montant du gain immobilier (dans le cas d'un barème progressif) et de la durée de possession. Il convient de noter que le taux maximal de 11,5 % ne doit pas être dépassé si l'introduction de l'impôt fédéral sur les gains immobiliers doit être mise en œuvre dans le cadre de l'impôt fédéral direct sans modification de la Constitution. Par rapport à un taux d'imposition proportionnel de 11,5 %, plus le taux serait progressif, sans toutefois dépasser 11,5 %, plus les recettes fiscales diminueraient. En outre, plus la durée de possession serait prise en compte comme facteur de réduction d'impôt, plus les recettes fiscales diminueraient. Pour le profil temporel des conséquences financières, il est également essentiel de savoir si une réglementation transitoire est prévue et comment celle-ci est concrètement conçue.

L'AFC ne dispose actuellement pas des données nécessaires pour estimer de manière fiable les conséquences financières d'un projet de loi concret. Seules sont disponibles à l'heure actuelle les données relatives au produit de l'impôt sur les gains immobiliers existant dans les cantons et les communes (statistiques financières de l'AFF) ainsi que les barèmes d'imposition. On sait en outre si le canton concerné applique le système moniste (ZH, BE, UR, SZ, NW, BS, BL, TI, GE et JU) ou dualiste (autres cantons).

Au vu de ces données rudimentaires, l'AFC a estimé, devant le groupe d'experts, qu'un potentiel de recettes d'un milliard de francs pour un impôt fédéral sur les gains immobiliers semblait réaliste. Pour cela, il faudrait que le taux maximal de 11,5 % soit pleinement exploité et que la charge fiscale ne diminue pas trop rapidement avec l'allongement de la durée de détention et/ou la diminution du montant du gain immobilier.

Afin de pouvoir évaluer de manière fiable les conséquences financières d'un projet de loi concret relatif à un impôt fédéral sur les gains immobiliers, il faudrait disposer de données cantonales plus détaillées sur le montant des différents gains immobiliers et la durée de possession correspondante.